Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10639**

18. Wahlperiode 14.12.2016

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Dr. Gerhard Schick, Anja Hajduk, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Tom Koenigs, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Kai Gehring, Sven Christian Kindler, Markus Kurth, Corinna Rüffer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Staaten vor illegitimen Rückzahlungsansprüchen sogenannter Geierfonds wirksam schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Immer wieder geraten Staaten in Schwierigkeiten ihre Schulden zu bedienen. Nicht nur, aber überwiegend trifft dies auf Entwicklungs- und Schwellenländer zu. Aktuell weisen 108 Länder gemäß dem Schuldenreport der Nichtregierungsorganisation erlassjahr.de und MISEREOR einen, mehrere oder alle Indikatoren im kritischen Bereich auf. Der IWF weist vierteljährlich eine beständig zunehmende Zahl von Länder als Staaten mit „hohem“ oder „mittlerem“ Überschuldungsrisiko aus.

Das internationale Recht sieht bislang jedoch keine Insolvenzen von Staaten oder gar einen verrechtlichen Mechanismus zum Umgang damit vor. Ein globales Staateninsolvenzregime, wie es im Herbst 2015 durch die Generalsversammlung der Vereinten Nationen mit großer Mehrheit gefordert wurde - gegen die Stimme Deutschlands – wartet weiter auf seine Umsetzung. Im Fall von drohender oder bereits eingetretener Zahlungsunfähigkeit von Staaten sind Gläubiger und Schuldner auf ad-hoc-Verhandlungslösungen ohne allgemein und global gültigen Rechtsrahmen – wie er national mit Insolvenzordnungen gegeben ist – angewiesen.

Findige Investoren, so genannte „Geier-Fonds“, nutzen diesen Umstand zu ihren Gunsten aus. Aufsehenerregend gelang dies dem Fonds NML Capital vor einem New Yorker Gericht im Streit mit dem Staat Argentinien im Jahr 2014. Im Grunde bereicherte sich der Geier-Fonds am Steuergeld der Gläubigerländer, darunter Deutschland, die zuvor auf einen Teil ihrer Forderungen gegenüber Argentinien verzichtet hatten. Am Sekundärmarkt können so genannte „Geier-Fonds“ Staatsanleihen weit unter dem Nennwert erwerben, weil ein Staat absehbar oder akut in Zahlungsschwierigkeiten kommt. Das Ziel ist, gerade anlässlich der Zahlungskrise die volle Befriedigung der Anleihe in Form des vollen Nennwertes und der Zinsen zu verlangen – und ggf. gerichtlich durchzusetzen.

Obgleich oft viele oder fast alle der Gläubiger sich im Rahmen von Verhandlungen auf einen teilweisen Erlass der Schulden des Staates verständigen und diese so auf das ökonomisch und sozial Leistbare verringert werden, klagen diese Fonds – in vollem Bewusstsein

um die negativen Auswirkungen auf die Staaten und deren Bürgerinnen und Bürger – vor Gerichten verschiedener Jurisdiktionen auf den de jure bestehenden Rückzahlungsanspruch. Solange ein wirksamer Rechtsrahmen zur Begrenzung dieses Anspruches auf das tatsächlich leistbare fehlt, sind Gerichte gezwungen diese Ansprüche zu bestätigen. Damit sind jedoch Verhandlungslösungen, die die Rückzahlung begrenzen, erschwert. Nur wenn alle Gläubiger das Verhandlungsergebnis akzeptieren, ist es tragfähig. Je diversifizierter die Gläubigerstruktur ist, desto unwahrscheinlicher wird das.

Groß Britannien und Belgien haben daher in den vergangenen Jahren entsprechend gesetzliche Regelungen erlassen, um dieses fragwürdiges Geschäftsmodell zu unterbinden und den Rückzahlungsanspruch der „Geier-Fonds“ zu begrenzen. Die Begrenzung orientiert sich dabei an

a) einer auf dem Verhandlungsweg zwischen Gläubigern gefundenen Höhe des Abschlags auf den Nennwert und/oder

b) dem am Sekundärmarkt durch den klagenden Gläubiger gezahlten Kaufpreis der Anleihe.

Dringlichkeit erhält solch eine Regelung da zu erwarten steht, dass ohne regulatorische Eingriffe das Modell der „Geier-Fonds“ an Attraktivität gewinnt und entsprechend multilaterale Umschuldungen erschwert werden. Als Folge der so genannten HIPC-Entschuldung die nach 1996 sukzessive die die Kreditwürdigkeit einiger beteiligter Länder (wieder) hergestellt hat, sowie des aktuellen Anlagenotstands in Folge der historisch niedrigen Zinssätze in Europa und den USA, sind Anleihen von Schwellen- und Entwicklungsländern attraktiv geworden. In den letzten zwei Jahren hat der Preisverfall zahlreicher Exportprodukte der betroffenen Länder deren Schuldentragfähigkeit erneut in Frage gestellt. In einer solchen Situation ist es für immer mehr Anleger und Kreditgeber attraktiv, Forderungen mit erheblichen Abschlägen an „Geier-Fonds“ zu verkaufen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

a. dem Deutschen Bundestag zeitnah einen an Vorbildern aus anderen Staaten (insbesondere aus den EU-Mitgliedern Belgien und Großbritannien) orientierten Gesetzentwurf vorzulegen, der Staaten vor illegitimen Rückzahlungsansprüchen so genannter „Geier-Fonds“ wirksam schützt,

b. im Rahmen der G7, der G20, des Pariser Clubs und der OECD für eine entsprechende Regelung zu werben und auf EU-Ebene neben dem Werben für entsprechende nationalstaatliche Regelungen auf eine entsprechende EU-Regulierung hinzuwirken,

c. die bei den Vereinten Nationen laufenden Prozesse zum Thema Staateninsolvenzregime und die Umsetzung der auf der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Addis Abeba 2015 getroffenen Beschlüsse als auch die vereinbarten Folgekonferenz im Sinne dieses Antrags konstruktiv zu begleiten.

Berlin, den 13. Dezember 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Einige spekulative Investmentfonds betreiben ein hoch umstrittenes Geschäft zu Lasten von Staaten und ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie der übrigen Gläubiger von Entwicklungs- und Schwellenländern. Am Sekundärmarkt erwerben diese „Geier-Fonds“ Staatsanleihen weit unter dem Nennwert, wenn ein Staat absehbar oder bereits eingetreten in Zahlungsschwierigkeiten kommt. Obgleich oft viele oder fast alle der Gläubiger sich im Rahmen von Verhandlungen auf einen teilweisen Erlass der Schulden verständigen, klagen diese Fonds – in vollem Bewusstsein um die negativen Auswirkungen auf die Staaten und ihre Bürgerinnen und Bürger – vor Gerichten verschiedener Jurisdiktionen auf den de jure bestehenden Rückzahlungsanspruch samt Zinsen und Zinseszinsen. Aufsehenerregend glückte dies erfolgreich dem Fonds NML Capital in einem Verfahren gegen den Staat Argentinien vor einem New Yorker Gericht im Jahr 2014.

Die „Geier-Fonds“ profitierten dabei von dem Umstand, dass – anders als innerhalb von Staaten für natürliche und juristische Personen – kein geregeltes Insolvenzverfahren für Staaten existiert. Solange Forderungen an Staaten – insbesondere jene von Entwicklungsländern – von multilateralen Institutionen, anderen Staaten oder wenigen großen Finanzinvestoren oder global operierenden Banken gehalten wurden, waren Ad-Hoc-Verhandlungslösungen, wie im Pariser Club, ein hinlängliches, wenn auch willkürliches und vor allem nicht verrechtlichtes Mittel, Zahlungsproblemen staatlicher Gläubiger zu begegnen. Mit dem Aufkommen eines breiten Sekundärmarktes von Staatsanleihen in den 1980ern betraten aber neue Akteure das Spielfeld: Im Vergleich zu den bisherigen Akteuren kleinere und vor allem nicht an langfristigen Investitionen in die Entwicklung der betroffenen Länder orientierten, sondern allein dem kurzfristigen Gewinn ihrer Anteilseigner verpflichteten Investmentfonds, besser bekannt als „Geier-Fonds“. Diese Fonds fordern nicht trotz sondern gerade wegen der Zahlungsprobleme und der Bereitschaft viele rauf einen Teil ihrer Ansprüche zu verzichten den vollen Nennwert ein.

Solange aber auch nur ein einziger Gläubiger einen mühsam gefundenen Kompromiss zur Umstrukturierung von Schulden torpediert, indem er erfolgreich vor Gerichten mehr für sich herausholt, steht zu befürchten, dass kein Gläubiger künftig zu Umschuldungen bereit sein wird. Die internationale Gemeinschaft präferiert als primäre Lösung für diese Herausforderung die so genannten Collective Action Clauses (CAC): Klauseln in den Anleihebedingungen, die alle Gläubiger auf die Anerkennung einer mit bestimmten Mehrheiten gefundenen Verhandlungslösung im Fall eines Zahlungsausfalles verpflichten. Eine allgemeingültige gesetzliche Lösung wird abgelehnt und damit auch die Möglichkeit preisgegeben, die vielen noch ohne CACs im Markt befindlichen Anleihen sowie oftmals gerade nicht in Form von Anleihen existierenden Staatsschulden und ihre Rückzahlung ebenfalls zu regulieren. Ebenfalls nicht adressiert wird die Gefahr, dass Geierfonds auch bei vorhandenen CACs Verhandlungslösungen unterlaufen können, wenn sie genug Anteile an den einzelnen Serien erwerben. Bei den dem Geschäftsmodell zu Grunde liegenden stark gesunkenen Preisen an den Sekundärmärkten erscheint dies durchaus möglich.

Belgien reagierte 2015 mit einem Gesetz (Loi du 12.7.2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours) genau auf diese Leerstelle der CACs und begrenzte den Anspruch auf Rückzahlung eines Gläubigers, der am Sekundärmarkt gekauft hat, auf den tatsächlich für die Staatsanleihen gezahlten Preis, wenn der Gläubiger einen „illegitimen Vorteil“ anstrebt. Ein solcher „illegitimer Vorteil“ gilt als angestrebt, wenn ein „offenkundiges Missverhältnis“ zwischen dem gezahlten Kaufpreis der Schulden und dem Nennwert oder dem vor Gericht eingeforderten Wert liegen. Zusätzlich müssen eine oder mehrere Bedingungen erfüllt sein: 1) der Staat ist zahlungsunfähig oder das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit muss unmittelbar zum Zeitpunkt des Kaufs der Anleihe bestanden haben. 2) Der Gläubiger hat seinen Sitz in einer Steueroase (definiert durch Verweis auf die offiziellen schwarzen Listen der Financial Action Task Force, der OECD und Belgiens). 3) Der

Gläubiger hat den Ruf, wiederholt Rechtsstreitigkeiten ausgelöst zu haben. 4) Der Gläubiger hat seine Beteiligung an Umschuldungsvereinbarungen verweigert. 5) Der Gläubiger hat die Schwäche des Schuldners ausgenutzt, um ein offenkundig unfaires Abkommen über die Schuldenrückzahlung auszuhandeln. 6) Die volle Rückzahlung des Gläubigeranspruchs hätte beachtlichen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des Staates und könnte einen negativen Effekt auf das ökonomische und soziale Wohlergehen seiner Bevölkerung haben.

Bereits vor dem belgischen Anti-Geier-Gesetz hatte Großbritannien für seine verschiedenen Finanz-Jurisdiktionen ein Gesetz erlassen, welches von britischen Gerichten zugesprochene Zahlungen auf diejenigen Beträge begrenzt, die der klagende Gläubiger erhalten hätte, wenn er sich an einer multilateralen Umschuldung beteiligt hätte. Eine solche rechtliche Absicherung multilateraler Vereinbarungen ist ein wichtiger Baustein einer internationalen Insolvenzordnung. Leider beschränkt sich das britische Gesetz auf HIPC-Länder und die entsprechenden Vereinbarungen unter der HIPC-Initiative aus dem Jahr 1996.

Die 3. UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2015 in Addis Abeba bemerkte dazu: „Wir sind besorgt über die Fähigkeit von nichtkooperativen Minderheitsanleihegläubigern, den Willen der großen Mehrheit der Anleihegläubiger, die der Restrukturierung der Zahlungsverpflichtungen eines Landes in der Schuldenkrise zustimmen, zu unterlaufen. Wir nehmen die gesetzgeberischen Schritte, die einige Länder zur Vermeidung dieser Aktivitäten ergriffen haben, zur Kenntnis und ermutigen alle Regierungen gegebenenfalls zu handeln."

Die Bundesrepublik Deutschland ist – bislang – kein bedeutender Finanzplatz, auf dem die hier beschriebenen Geier-Fonds aktiv sind, weder als Ort, an dem entsprechende Klagen geführt werden noch als Sitz von entsprechenden Investmentgesellschaften. Dennoch traten auch hier im Zuge der Zahlungsausfälle bzw. der Zahlungsverweigerung Argentiniens Probleme zu Tage. Gläubiger mit vollstreckbaren Titeln gegen Agentien waren bestrebt argentinisches Staatseigentum zu beschlagnahmen. Kein Wertgegenstand schien sicher zu sein: Ausstattung von Messeständen, das Flugzeug der Präsidentin, die Geschäftskonten der argentinischen Botschaft. Letztlich kam es zu keiner Pfändung, weil in ad hoc-Entscheidungen das diplomatische Interesse über das finanzielle der privaten Gläubiger gestellt wurde. Ob dies künftig so bleibt, ist offen. Der Bundesrepublik Deutschland kommt jedoch als bevölkerungsreichstem und wirtschaftsstärkstem Mitgliedstaat der Europäischen Union sowie in seiner Funktion als Mitglied der G7, der G20, des Pariser Clubs und der OECD eine Führungsrolle und Verantwortung zu, die über die unmittelbare und konkrete Betroffenheit hinaus reicht. Es ist daher – insbesondere als Signal an die globale Finanzwelt – entscheidend, dass auch von Deutschland das Signal ausgeht, das illegitime Geschäftsmodell der so genannten „Geier-Fonds" nicht länger zu dulden.

Ein solches „Anti-Geier-Gesetz" stellt einen notwendigen Zwischenschritt dar, der im nationalen bzw. europäischen Rahmen gegangen werden muss, ehe es zu einem global implementierten Staateninsolvenzverfahren kommt (vgl. Bundestags-Drucksache 18/3916).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.